

De progressie van het belastingstelsel

Op 7 januari jl. promoveerde Koen Caminada aan de RU Leiden op een proefschrift over de progressie van het belastingstelsel. Promotores waren K.P. Goudswaard en V. Halberstadt. De progressie van een belastingstelsel is van belang in verband met inkomensverdeling, maar ook in relatie met de belastinginkomsten en de automatische stabiliserende werking die van progressieve belastingheffing op de economie uitgaat.

Koen Caminada

Dit boek gaat in op de kwantificering van belastingprogressie op basis van de zogeheten progressiefactor. Daarbij zijn gedetailleerde macro- en micro-data gebruikt. In het bijzonder is aandacht besteed aan de invloed van aftrekposten en fiscaal beleid op de progressie en de belastinginkomsten. Zo daalde de progressie in 1990 fors als gevolg van de verbreding van de grondslag en lagere tarieven ('Oort'). Daardoor namen de belastingopbrengsten af. De studie toont verder aan dat de belastingprogressie na 1990 weer is toegenomen.

Begrippen en relevantie

Een algemene formulering voor de progressiefactor luidt: het quotiënt van de relatieve verandering van de belastingopbrengst bij gewijzigd fiscaal beleid en de relatieve verandering van het inkomen. Uit de theorie zijn drie onderzoeksrichtingen gedistilleerd: micro-, globale- en macro-tijdreeks-progressiefactoren. Een groot deel van de literatuur heeft betrekking op de verdelingseffecten van de inkomstenbelasting (micro- en globale analyses). Wanneer het gaat om de budgettaire functie van de progressiefactor, staat meestal de totale belastingopbrengst centraal (macro-tijdreeksen). Hoe verhouden de verschillende soorten progressiefactoren zich tot elkaar? Indien wordt uitgegaan van de progressiefactor op het micro-niveau, is het vervolgens mogelijk om te aggregeren naar het macro-niveau indien het aantal belastingplichtigen en hun relatieve belastingaandelen bekend zijn. Zo'n globale progressiefactor kan dan tevens als macro-inkomenselasticiteit fungeren. Bovendien kan deze progressiefactor modelmatig zodanig worden uitgewerkt dat relevante determinanten, zoals tarieven en onderdelen van de grondslag, zichtbaar worden. Daarentegen is een macro-tijdreeks-progressiefactor, waarbij een macro-inkomensbegrip als noemer fungeert, uitsluitend relevant voor budgettaire doeleinden. Macro-tijdreeksen blijken minder geschikt om jaarlijkse mutaties in de progressiefactor te bepalen. Uit het onderzoek blijkt voorts dat de progressiefactor slechts tot op zekere hoogte uitspraken toelaat over de inkomensherverdelende werking van belastingheffing. Andere maatstaven lijken daartoe beter in staat (Gini- of Theil-coëfficiënt). Bovendien blijkt dat de automatische stabilisatie van de economie door progressieve belastingheffing in de praktijk amper tot zijn recht kan komen, om-

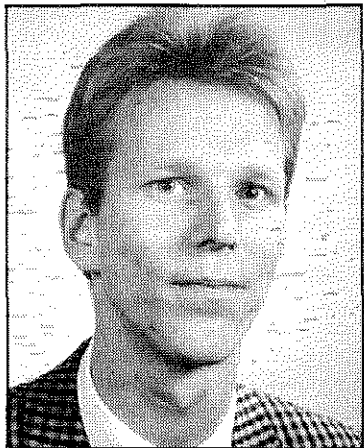
dat de conjuncturele component in de begroting nogal gering is. De progressiefactor blijkt wel van belang bij het voeren van budgettair beleid. Een realistische inschatting van de progressiefactor is, in combinatie met goede economische groeiprognozes, relevant voor de kwaliteit van belastingramingen. Dit geldt in het bijzonder wanneer het beleid is gericht op de langere termijn, zoals bij een trendmatig beleid. Van 1960 tot 1979 is in Nederland zo'n trendmatig beleid gevoerd. Het structureel begrotingsbeleid lijkt uiteindelijk te zijn stukgelopen op een te optimistische inschatting van de trendmatige economische groei. Ook de structurele progressiefactor heeft hierbij een rol gespeeld. Door de berekeningssystematiek konden trendbreuken in de hoogte van de progressiefactor - en de oorzaken daarvan - onvoldoende worden gesignaleerd. De reden is dat de structurele progressiefactor slechts werd bepaald met behulp van historische macro-data (extrapolatie). Dit is een nuttige les bij toepassing van het huidige trendmatige begrotingsbeleid.

Empirische analyse

Er zijn diverse technieken toegepast om de progressiefactor te berekenen: een tijdreeks-analyse van de marktprijzen-progressiefactor is zinvol om lange termijn-tendenties te herkennen (A), met een micro-model kunnen tevens de determinanten van de progressiefactor worden bepaald (B) en cross-sectie-data geven meer inzicht in de plaats van aftrekposten en sociale groepen (C).

Macro-tijdreeksdata 1960-1994 (A)

Mutaties in de macro-belastingdruk zijn de resultante van fiscale maatregelen (autonoom) en endogene ontwikkelingen. Beide factoren zijn geanalyseerd met macro-data van Financiën voor verschillende categorieën belastingen. Vervolgens zijn de progressiefactoren bepaald, zowel voor de gehele periode 1960-1994 (1,17) als van jaar op jaar (gemiddeld 1,15). De deelprogressiefactoren van de loon- en inkomsten- (1,53 resp. 1,62) en de omzetbelasting (0,94 resp. 0,99) komen overeen met de verwachtingen. Deze resultaten worden overigens sterk beïnvloed door de wijze waarop de inflatiecorrectie wordt toegerekend. Ook fluctueert de marktprijzen-progressiefactor sterk per jaar. Niettemin is een dalende tendens waargenomen. De gerealiseerde waarde in de periode 1990-1994 voor het gehele stelsel bedraagt slechts 0,73.



Koen Caminada

Micro-modelsimulaties 1988-1995 (B)

Er is een theoretische micro-analyse uitgevoerd, die uitwijst dat een belastinghervorming, gekenmerkt door grondslagverbreding in ruil voor tariefverlaging, in het algemeen een daling van de progressiefactor tot gevolg heeft. Deze daling is groter naarmate de te schrappen aftrekposten minder inkomens-elastisch zijn. Vanzelfsprekend leidt vervlakking van de tariefstructuur ook tot geringere progressie. Indien de progressiefactor daalt, genereert het hervormde stelsel minder extra belastingopbrengst na een inkomensstijging dan het oude stelsel. De empirische analyse van de 'Oort'-hervorming in 1990 laat zo'n effect zien. Met het Micro-tax-model (CPB) zijn de individuele progressiefactoren berekend van de gecombineerde inkomstenbelasting. De globale progressiefactor is gedaald met meer dan 17%. Ongeveer 15% van die daling is het gevolg van de vervlakking van de tariefstructuur en 85% is veroorzaakt door grondslagverbreding (verlaging belastingvrije sommen en in mindere mate het schrappen van de aftrekpremies volksverzekeringen). De daling van de progressiefactor veroorzaakt een geringere toename van de belastingopbrengst: deze derving valt te becijferen op 0,4 miljard gulden in 1990, oplopend tot 2,5 miljard gulden in 1993. De effecten van veranderingen in

de progressiefactor op de belastinginkomsten blijken dus fors te kunnen zijn.

In de periode 1990-1995 is de progressiefactor weer iets opgelopen van 1,22 tot 1,32. Deze stijging is volledig veroorzaakt door veranderingen in de heffingsgrondslag, met name de verhogingen van de belastingvrije som en het arbeidskostenforfait.

Statistische gegevens 1989 en 1990 (C)

Met gegevens die zijn ontleend aan het CBS Inkomenspanelonderzoek is nagegaan in welke mate de drukverdeling in 1990 ('Oort') verandering heeft ondergaan. Omdat dit bestand uitgebreide cijfers over aftrekposten en de verdeling over sociale groepen bevat, bieden de hiermee berekende progressiefactoren aanvullend inzicht. De progressiefactoren zijn bepaald door klassegemiddelden met elkaar te vergelijken. Pensioenontvangers kennen - gemiddeld - een hoge progressiefactor door de vrijstelling van premieheffing AOW en AAW. Ook voor zelfstandigen is de progressiefactor relatief hoog door de zelfstandigenaftrek. Tussen de overige categorieën is de variatie bescheiden. Tevens bleek dat de belastinghervorming in 1990 heeft geleid tot een forse afname van de belastingprogressie, mede omdat de lastenverlichting in het bijzonder ten goede is gekomen aan hogere inkomens. Voor alle groepen samen blijkt de progressiefactor te zijn gedaald van 1,44 in 1989 tot 1,21 in 1990. Deze daling van 16% komt nagenoeg overeen met de micro-modelsimulaties (-17%).

Conclusie en vooruitblik

Combineren we nu empirische bevindingen en conclusies uit de diverse soorten analyses (A-C), dan valt op basis daarvan de progressiefactor voor het gehele belastingstelsel te bepalen: die waarde is 0,99. Dit leidt tot de conclusie dat over het geheel genomen geen progressieve werking uitgaat van het fiscale stelsel. De waarde 1,0 voor de progressiefactor betreft echter slechts een momentopname. Als grote verschuivingen binnen de belastingmix en structurele aanpassingen

in het fiscale stelsel uitblijven, zou men ook voor de komende jaren mogen rekenen op een waarde van 1,0. Wordt echter het fiscale beleid van de afgelopen jaren doorgezet - door aftrekposten te verhogen die een (nagenoeg) vast bedrag zijn en door veel of alle belastingplichtigen kunnen worden toegepast - dan stijgt de progressiefactor. Is het beleid juist meer gericht op specifieke fiscale sturing, zoals de 'tante Agaath'- en spaarloonregeling, dan zal de progressiefactor dalen. Ook de voorziene stijging van pensioenpremies zal een negatief effect hebben, omdat een relatief inkomensafhankelijke aftrekpost dan in belang toeneemt.

Het fiscale beleid zou zich echter ook (weer) kunnen richten op verbreding van de heffingsgrondslag, bijvoorbeeld om tariefverlaging te financieren. In dat geval is niet op voorhand duidelijk in welke richting de progressiefactor zal veranderen. Dit hangt af van welke aftrekposten worden geschrapt. Als alle aftrekposten worden geschrapt om één uniform en kosten-dekkend tarief te realiseren (flat tax), dan verandert de progressiefactor nauwelijks. Anders dan wellicht op het eerste gezicht verwacht zou kunnen worden, blijkt de tariefstructuur - en wijzigingen daarin - slechts weinig effect te hebben op de verandering van de inkomenselasticiteit van het belastingstelsel. ■

De handelseditie van het proefschrift 'De progressie van het belastingstelsel' van K. Caminada is verschenen bij Thesis Publishers Amsterdam, ISBN 90-5170-387-2. Prijs f 42,50.

STELLINGEN

behorende bij het proefschrift van K. Caminada (RUL)

Progressie is een relatief begrip.

Veel berichtgeving over economische integratie in Europa kan nauwelijks serieus worden genomen zolang de letter E van EMU wordt vertaald met 'Europese'.

Het Nederlandse stelsel van de inkomstenbelasting is - net als het weer - buitengewoon veranderlijk en nooit goed.

Adreslijst Economisten 1997

Op de banderol van dit nummer treft u een schrijven aan betreffende de nieuwe Adreslijst Economisten 1997. In deze editie komen dezelfde gegevens als in de vorige lijst, te weten naam/adres/woonplaats, telefoonnummer en korte functie-omschrijving, universiteit van afstuderen, alsmede afstudeerjaar. De mutaties kunnen tot uiterlijk 28 maart a.s. worden opgestuurd naar:

Stichting Adreslijst Economisten
T.a.v. de heer J. Blok
Postbus 1170
2990 CA Barendrecht

Ook economen die Economienblad niet geregeld ontvangen (evenals diegenen die inmiddels de wens te kennen hebben gegeven het abonnement te stoppen) ontvangen dit nummer, opdat ook zij in de gelegenheid zijn op juiste wijze in de Adreslijst te worden vermeld, c.q. de lijst te bestellen door middel van aangehechte acceptgiro.

Alle informatie betreffende de editie 1997 bij het
SAE-secretariaat
T.a.v. drs. J.A.H. Bron
Pauwenlaan 83
2566 TD Den Haag.

Tel.: 070-3681410/fax: 070-3237895.

Het postgironummer is 3587300 (ongewijzigd). ■